PROGRAMMES D'ACQUISITION ET D'AMÉNAGEMENT DE TERRAINS

Ces publications du ministère des Affaires municipales ont pour but de mieux faire connaître les dispositions de la **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme** et d'en faciliter la mise en application. Elles visent également à assurer la diffusion de renseignements, de techniques et d'expériences qui peuvent être utiles aux municipalités locales et régionales en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Les publications de cette collection sont regroupées en fonction des neuf thèmes suivants:

- ASPECTS GÉNÉRAUX DE LA **LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME.**
- GESTION ET ADMINISTRATION DE LA **LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME.**
- CONTRÔLE INTÉRIMAIRE.
- SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT.
- PLAN D'URBANISME.
- RÈGLEMENTS D'URBANISME.
- CONCEPTS DE BASE DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME.
- PROGRAMMES D'AIDE.
- ASPECTS SPÉCIFIQUES DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME.

Collection
« Aménagement et urbanisme »
Programmes d'aide
Ministère des Affaires municipales

Cet ouvrage a été préparé par la Direction générale de l'urbanisme
et de l'aménagement du territoire

Recherche et rédaction:

Philippe Barrette

Dépôt légal — 3e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN-2-550-11298-9
© Gouvernement du Québec, 1984

TABLE DES MATIÈRES

1. LES PROGRAMMES D'ACQUISITION ET D'AMÉNAGEMENT DE TERRAINS DANS LE NOUVEAU CONTEXTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. 7

2. LA RAISON D'ÊTRE DES PAAT. 8

3. PROBLÈMES ET SECTEURS VISÉS PAR LES PAAT. 9

4. MOYENS OFFERTS PAR LES PAAT. 10

5. ÉTAPES ADMINISTRATIVES MENANT À L'ADOPTION D'UN PAAT. 11

5.1 Demande d'information. 11

5.2 Rencontre préliminaire. 11

5.3 Demande formelle au ministre. 11

5.4 Élaboration du PAAT. 11

5.5 Assistance technique du Service. 11

5.6 Adoption, approbation et confirmation du PAAT. 11

5.7 Mise en œuvre du PAAT. 11

6. CONCLUSION 12

PROGRAMMES D'ACQUISITION ET D'AMÉNAGEMENT DE TERRAINS:

un instrument privilégié d'intervention de la municipalité en matière de développement résidentiel

1- LES PROGRAMMES D'ACQUISITION ET D'AMÉNAGEMENT DE TERRAINS DANS LE NOUVEAU CONTEXTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les municipalités ont acquis au cours des dernières années un nouvel intérêt pour l'aménagement de leur territoire. Celui-ci s'est manifesté lors de la mise en application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui s'inscrivait dans le sillage d'un ensemble de lois ayant une incidence sur le territoire, notamment la Loi sur la qualité de l'environnement et la Loi sur la protection du territoire agricole. Cet intérêt a été amplifié également par la réforme de la fiscalité municipale, qui a eu pour effet d'accroître l'autonomie des municipalités en cette matière. Enfin, divers programmes offerts par le ministère des Affaires municipales ont contribué à développer cette préoccupation et ont amené les municipalités à prendre davantage conscience de l'importance de planifier l'aménagement de leur territoire.

Dans cette perspective, les programmes d'acquisition et d'aménagement de terrains (PAAT) permettent aux municipalités, dans certains cas particuliers, d'intervenir plus directement en matière de développopement résidentiel. Les PAAT peuvent d'ailleurs être considérés comme des « programmes particuliers d'urbanisme » qui sont prévus dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme[1] pour les secteurs où la municipalité veut effectuer une planification plus détaillée de l'aménagement. À ce titre, un PAAT peut faire partie intégrante du plan d'urbanisme et même en constituer l'un des éléments clés.

Le nouveau contexte de l'aménagement du territoire, avec les instruments qui l'accompagnent, de même que les habitudes d'économie des ressources et du sol que la conjoncture économique a revalorisées, confèrent à ces PAAT une importance accrue. Ceux-ci peuvent donc être perçus comme des instruments privilégiés pour les municipalités qui veulent aller au-delà du niveau réglementaire ou incitatif, pour déboucher sur une orientation plus directe du développement résidentiel.

L'objet de ce document est d'illustrer les possibilités qu'offrent ces programmes d'acquisition et d'aménagement de terrains aux municipalités, et d'expliquer le processus administratif menant à leur adoption et à leur mise en oeuvre.

---

1 Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q. C. A-19, art. 85.

2- LA RAISON D'ÊTRE DES PAAT

Ces programmes n'ont pas pour but de confier aux municipalités la responsabilité de la réalisation du développement résidentiel, que divers agents privés assument généralement de façon adéquate.

Les programmes d'acquisition et d'aménagement de terrains visent essentiellement à fournir aux municipalités un instrument complémentaire aux pouvoirs déjà prévus par le Code municipal ou par la Loi sur les cités et villes. Cet instrument permet aux municipalités **de devancer dans le temps la mise en valeur de terrains qui sont destinés à l'habitation et dont la localisation est compatible avec les objectifs municipaux de développement résidentiel mais à l'égard desquels il existe certaines contraintes.** Ces programmes comprennent donc un ensemble de moyens qui visent à solutionner des **problèmes** et qui permettent d'intervenir dans **des secteurs particuliers de la municipalité**.

Les municipalités pourront évaluer leur intérêt de se doter d'un PAAT en examinant attentivement les types de **problèmes** et de **secteurs** pour lesquels ces programmes sont conçus.

3- PROBLÈMES ET SECTEURS VISÉS PAR LES PAAT

Dans leur façon habituelle d'agir, les municipalités définissent dans leurs règlements et dans leur plan d'urbanisme, les affectations du sol souhaitées pour chaque partie du territoire. Les « zones résidentielles » pour leur part, se situent normalement en périphérie du milieu bâti, en continuité avec les secteurs résidentiels existants. Elles peuvent également être localisées à l'intérieur de ce milieu bâti, dans des espaces qui sont demeurés vacants ou sur des terrains occupés que l'on projette d'utiliser à des fins d'habitation.

Les propriétaires de terrains situés dans ces zones résidentielles, ou les promoteurs immobiliers qui les représentent, choisissent de consacrer certains terrains à la construction résidentielle et les développent selon leur perception de la demande et selon les règles du marché. La municipalité exerce un certain contrôle par le biais des infrastructures qu'elle accepte d'implanter et des permis de construction qu'elle émet.

Il peut arriver, cependant, que les circonstances prévalant dans une municipalité aient pour effet de favoriser le développement de certains secteurs au détriment de ceux que la municipalité souhaiterait voir mis en valeur dans un souci de rentabilisation des équipements en place et d'aménagement rationnel du territoire. L'absence de développement dans de tels secteurs ou le manque d'intérêt des agents privés à leur égard peut s'expliquer par l'un ou plusieurs des facteurs suivants :

a) refus du propriétaire
les terrains appartiennent à un ou des propriétaires qui ne veulent ni les céder, ni les mettre en valeur;

b) propriété publique
les terrains appartiennent à la corporation municipale ou à une corporation publique qui ne peut légalement les utiliser à des fins autres que publiques;

c) morcellement de la propriété
le secteur est morcelé en plusieurs propriétés qui ne peuvent être remembrées facilement;

d) terrain non conventionnel
la forme, la topographie, la situation ou l'environnement des terrains ne conviennent pas aux types de développement résidentiel que réalisent habituellement les constructeurs, ou ils en rendent la réalisation plus coûteuse;

e) équipement pour fins connexes à l'habitation
le programme de développement prévu pour le secteur exige l'implication de la municipalité, en raison de l'inclusion d'un équipement pour fins connexes à l'habitation;

f) concept de développement particulier
la municipalité a défini pour le secteur un concept de développement particulier (type, forme ou mode de regroupement des habitations) qui nécessite pratiquement son implication comme maître d'oeuvre.

Au-delà de son pouvoir d'incitation et de contrôle (plan et règlements d'urbanisme), la municipalité peut se trouver démunie pour agir au moment voulu dans de tels secteurs. Un programme d'acquisition et d'aménagement de terrains peut lui fournir les moyens nécessaires décrits ci-dessous.

4- MOYENS OFFERTS PAR LES PAAT

La Loi sur la Société d'habitation du Québec (L.R.Q., c. S-8, art. 77 et suivants) permet aux municipalités « d'acquérir, d'aménager[1] et de revendre des terrains ou des immeubles pour fins d'habitation et pour fins connexes ».

De façon plus précise, la municipalité peut, suite à l'approbation du ministre des Affaires municipales et à l'adoption d'un décret du gouvernement, :

- **acquérir** par expropriation ou de gré à gré des terrains ou des immeubles;
- les **détenir,** les **louer** ou les **administrer;**
- les **aménager** et y **installer** les services publics requis et les équipements à caractère récréatif ou social;
- **exécuter** les travaux de démolition ou de déblaiement qui seraient requis; et, finalement,
- **contracter** des emprunts pour réaliser ces différentes actions.

Ces interventions autorisées dans le cadre des dispositions de la loi constituent autant de moyens qui donnent aux municipalités la possibilité d'agir dans des secteurs particulier **quand cela est justifié.**

En attribuant cette gamme de moyens aux municipalités qui veulent s'en prévaloir à la faveur d'un PAAT, le ministère des Affaires municipales leur reconnaît, par la même occasion, une responsabilité financière totale dans la gestion de leurs interventions; aucune aide financière n'est donc liée à l'approbation d'un PAAT par le ministre. Cependant, les municipalités peuvent compter sur l'aide technique et le soutien du ministère dans la réalisation des opérations financières reliées à leur programme.

1 Le terme « aménager » signifie ici « réaliser des ouvrages tels que réseaux d'aqueduc et d'égout, rues, parcs et équipements publics, etc. ». Il faut le distinguer du sens donné au mot « aménagement », véhiculé dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui vise davantage les opérations liées à la planification et au contrôle (orientations de l'aménagement du territoire, grandes affectations, périmètre d'urbanisation, etc...) décrites aux articles 5 et 6 de ladite loi.

5- ÉTAPES ADMINISTRATIVES MENANT À L'ADOPTION D'UN PAAT

La municipalité qui, d'une part, exerce déjà un contrôle sur le développement de son territoire (règlements de zonage, lotissement et construction) et qui, d'autre part, a identifié dans un secteur qu'elle veut voir mis en valeur une entrave au développement résidentiel dont la solution lui apparaît essentielle à la poursuite de ses objectifs d'aménagement, peut se doter d'un PAAT. La municipalité peut intervenir en cette matière en suivant la procédure établie par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (DGUAT) du ministère des Affaires municipales. Le Service de l'administration des programmes d'urbanisme et d'aménagement assume la responsabilité des activités reliées aux PAAT au sein de la DGUAT.

5.1 DEMANDE D'INFORMATION

La municipalité peut s'adresser au Service pour obtenir des informations plus précises au sujet des PAAT et discuter de façon préliminaire de la pertinence de se doter d'un tel programme en relation avec le problème de développement résidentiel qu'elle veut résoudre. La municipalité peut alors bénéficier du soutien administratif et technique du Service, qui lui fera parvenir une copie des articles pertinents de la loi et des règlements[1] relatifs aux PAAT, de même qu'un questionnaire qu'elle devra compléter et joindre à sa demande éventuelle d'autorisation de préparer un programme.

5.2 RENCONTRE PRÉLIMINAIRE

Il est souhaitable que la municipalité et le Service prévoient une rencontre préliminaire, dans le but de mieux évaluer le problème identifié par la municipalité et de définir le secteur concerné et les modalités d'application d'un éventuel programme d'acquisition et d'aménagement de terrains, tout en considérant les besoins réels en logement dans la municipalité ou dans la région immédiate. Cette rencontre et l'examen du territoire fourniront au Service la matière nécessaire pour rédiger un avis lors de la demande officielle au ministre de préparer un PAAT.

5.3 DEMANDE FORMELLE AU MINISTRE

Le conseil d'une municipalité qui a décidé de se doter d'un PAAT adopte une résolution demandant au ministre des Affaires municipales l'autorisation de préparer un PAAT conformément à l'article 78 de la loi. La municipalité doit alors faire parvenir au Service cette résolution accompagnée du questionnaire prévu dûment rempli et les diverses données requises[2]. Le Service rédige alors, à l'intention du ministre, un avis portant principalement sur la pertinence des objectifs poursuivis et sur l'adéquation du site choisi par rapport à ces objectifs; le ministre prend en considération cet avis dans sa décision d'autoriser la municipalité à préparer un programme d'acquisition et d'aménagement de terrains.

5.4 ÉLABORATION DU PAAT

Ayant obtenu du ministre l'autorisation de préparer un PAAT, la municipalité peut élaborer son programme elle-même ou avec l'aide d'un consultant, en prenant soin d'y inclure les documents requis[3]. Lorsqu'elle a obtenu cette autorisation, elle peut, si cela s'avère utile, prendre sans délai une option sur tout terrain susceptible de faire l'objet de son programme et y faire tout relevé, analyse et arpentage nécessaires.

5.5 ASSISTANCE TECHNIQUE DU SERVICE

Au moment où elle le juge opportun au cours de l'élaboration de son programme, la municipalité peut solliciter l'assistance administrative et technique du Service pour mener à bonne fin l'élaboration de son programme. Cette assistance, cependant, n'ira pas au-delà d'un échange régulier avec la municipalité ou son consultant et permettra au Service de formuler un avis précis lors de la demande d'approbation adressée par la municipalité au ministre.

5.6 ADOPTION, APPROBATION ET CONFIRMATION DU PAAT

Une fois le PAAT élaboré, le conseil municipal adopte son programme par règlement, conformément à l'article 79 de la loi, et il adopte ensuite une résolution ayant pour objet de demander au ministre d'approuver son règlement. Cette résolution, de même que les documents constituant le PAAT, sont acheminés au ministère. Le Service rédige à l'intention du ministre un avis fondé sur des considérations en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme sous-jacentes au PAAT dont le ministre tient compte dans sa décision d'approuver le programme et d'en recommander la confirmation par décret du gouvernement, conformément à l'article 80 de la loi.

5.7 MISE EN OEUVRE DU PAAT

Lorsque le ministre a informé la municipalité que son PAAT a été confirmé par le gouvernement, cette dernière peut alors procéder à sa mise en oeuvre conformément aux pouvoirs que lui accorde l'article 81 de la loi et selon les étapes prévues dans son programme. Le Service continuera de dispenser à la municipalité, selon ses besoins, l'assistance administrative et technique nécessaire à la réalisation du programme.

---

1 Règlements édictés en vertu de la Loi de la Société d'habitation du Québec (article 77, — critères et éléments)

2 L'article 2 des règlements concernant les PAAT spécifie la nature des données que doit comprendre la demande d'autorisation d'un PAAT.

3 L'article 3 des règlements concernant les PAAT spécifie la nature des documents que doit comprendre un PAAT.

6. CONCLUSION

Ce document donne une information de base sur les objectifs et les modalités d'élaboration des programmes d'acquisition et d'aménagement de terrains; à l'aide des renseignements qu'il contient, les municipalités peuvent amorcer une démarche en vue de répondre à un besoin particulier en matière de développement résidentiel.

Ce document met particulièrement en relief l'impact des PAAT à l'égard des interventions municipales en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Ces programmes ont pour effet de rendre des terrains disponibles pour la construction de nouveaux logements dans des secteurs situés à proximité du développement existant ou dans des secteurs munis d'équipements communautaires; ils permettent en outre aux municipalités de réaliser des objectifs plus généraux d'amélioration de la qualité de leur milieu bâti, soit par le remplacement d'utilisations désuètes, soit par l'accentuation de la fonction ou du caractère de certains immeubles publics, à l'aide de bâtiments résidentiels adéquats.

Pour information supplémentaire:

Ministère des Affaires municipales
Direction générale de l'urbanisme
et de l'aménagmeent du territoire
Service de l'administration des
programmes d'urbanisme et d'aménagement
20, avenue Chauveau
Section 3, niveau 2
Québec (Québec)
G1R 4J3
Tél. (418) 643-7139

Collection « AMENAGEMENT ET URBANISME »

SCHEMA D AMENAGEMENT

PLAN D URBANISME

REGLEMENTS D URBANISME

PROGRAMMES D AIDE

Ministere des
Affaires municipales